Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2554

Vragen van de leden **Visser** en **Remco Dijkstra** (beiden VVD) aan de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over *de bestuursrechtelijke uitspraak inzake de Utrechtse milieuzone* (ingezonden 28 januari 2016).

Antwoord van Staatssecretaris **Dijksma** (Infrastructuur en Milieu), mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu (ontvangen 19 mei 2016).

Vraag 1
Kunt u reageren op de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland inzake de Utrechtse milieuzone?[1]

Antwoord 1
Ik heb kennis genomen van de uitspraak.

Vraag 2
Wat vindt u van het gegeven dat het beroep gegrond is verklaard en het bestreden besluit door de rechtbank wordt vernietigd, maar de milieuzone wel intact blijft?

Antwoord 2
De rechtbank heeft bepaald dat het verkeersbesluit tot het instellen van de milieuzone onvoldoende is gemotiveerd, maar dat er in de gerechtelijke procedure wel voldoende motivering is gegeven zodat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen worden gelaten. Dat behoort geheel tot de bevoegdheden van de rechtbank. Gemeenten kunnen rekening houden met deze uitspraak door in de toekomst meteen een uitgebreidere motivering op te nemen in het verkeersbesluit.

Vraag 3
Kunt u specifiek ingaan op de uitspraak van de bestuursrechter dat de gemeente Utrecht een onvolledig beeld heeft geschetst van de effecten van de milieuzone voor personenauto's?

[1] Uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, 22 januari 2016, zaaknummers UTR 15/1976 en UTR 15/2334

ah-tk-20152016-2554
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2016

Antwoord 3
In de berekeningen die ten grondslag lagen aan het besluit om een milieuzone in te stellen werd uitgegaan van een strenger toegangsregiem voor de milieuzone. Het toegangsregiem is daarna op verzoek van de gemeenteraad verruimd, waardoor meer auto's toegang kregen tot de milieuzones. Deze verruiming van het toegangsregiem is niet verwerkt in de berekeningen, waardoor de verbetering van de luchtkwaliteit door het instellen van de milieuzone wordt overschat.

Vraag 4
Heeft u zicht op de luchtkwaliteitseffecten van de milieuzone voor personenauto's? Is er onderzoek gedaan naar de effecten? Zijn deze inderdaad marginaal? Zo nee, waar blijkt dit uit? Zo ja, vindt u de inzet van het instrument dan proportioneel?

Antwoord 4
De luchtkwaliteitseffecten van de milieuzone voor personenauto's zijn openbaar en terug te vinden op de website van de gemeente Utrecht. Het is aan de gemeente om de effecten van de milieuzone te beoordelen en te toetsen op proportionaliteit in vergelijking tot mogelijke andere maatregelen.

Vraag 5
Kunt u aangeven hoe uitvoering wordt gegeven aan de aangenomen motie Visser over opheffing van de grondslag voor gemeentelijke milieuzones, die de regering oproept de grondslag voor gemeentelijke milieuzones ten behoeve van personenauto's in het verkeersreglement op te heffen?[2]

Antwoord 5
Ja. Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 voorzag in een uitbreiding van de reikwijdte van het bestaande milieuzonebord voor vrachtauto's naar bepaalde categorieën bestelauto's en personenauto's. Om uitvoering te geven aan de motie Visser zal uit deze voorgenomen wijziging het voorstel tot uitbreiding van het milieuzonebord naar personenauto's worden geschrapt.

Vraag 6
Hoe beoordeelt u de Utrechtse en Rotterdamse milieuzones voor personenauto's in het licht van eerdere kabinetsuitspraken, waaronder een brief uit 2008 van de toenmalig Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM),[3] waarbij zij er op aandringt bij gemeenten om terughoudend te zijn bij het toepassen van het instrument milieuzonering voor personenauto's en te bezien of deze maatregel werkelijk noodzakelijk en proportioneel is en of er alternatieve, minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn? Onderschrijft u nog steeds dit standpunt?

Antwoord 6
De milieuzones maken onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen om de doelen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) te halen en ter verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Gemeenten beoordelen het al dan niet instellen van een milieuzone in dit bredere perspectief, zodat zij de voor hen best passende combinatie van maatregelen kunnen realiseren. Op 26 november 2015[4] heb ik u het meest recente Actieplan Luchtkwaliteit toegestuurd.

Vraag 7
Hoe staat de inzet van gemeentelijke milieuzones voor personenautos in verhouding tot de Autobrief 2, waarin u stelt dat u het niet wenselijk vindt dat gemeenten hun toevlucht nemen tot «zwaar geschut als milieuzones» en u daarom op landelijk niveau de motorrijtuigenbelastingen voor oudere diesels verhoogt? Neemt u dit standpunt nog steeds in?[5]

---

[2] Kamerstuk 34 300-XII, nr. 19
[3] Kamerstuk 31 305, nr. 37
[4] Kamerstuk 30 175, nr. 223
[5] Kamerstuk 32 800, nr. 27

Antwoord 7
Zoals aangegeven in Autobrief II aanvaardt het kabinet de opgave om de onevenredige aantasting van de luchtkwaliteit door oude dieselbestelauto's en -personenauto's zonder affabriek roetfilter aan te pakken. Daarbij acht het kabinet het redelijk dat van de meest vervuilende dieselbestelauto's en -personenauto's zonder affabriek roetfilter vanaf 2019 een extra bijdrage wordt verwacht in de vorm van een verhoging van de motorrijtuigenbelasting (MRB). Zodra duidelijk is in welke mate de luchtkwaliteit hiermee wordt verbeterd, kunnen gemeenten hun eerdere afweging opnieuw tegen het licht houden en bezien in hoeverre zij het noodzakelijk achten om de milieuzone te continueren.

Vraag 8
Hoe beoordeelt u de invoering van gemeentelijke milieuzones voor personenauto's in relatie tot de meest recente resultaten uit het programma Nationale samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2015 (NSL)?[6] In hoeverre acht u de toepassing van het instrument van een milieuzone voor personenauto's in bijvoorbeeld de gemeente Utrecht proportioneel, gelet op de vastgestelde Europese normen voor fijnstof en stikstof en de behaalde resultaten tot op heden? Kunt u ook een overzicht geven van alle EU-lidstaten die aan de EU-normen voor luchtkwaliteit voldoen en daarbij ingaan op hoeveel overschrijdingskilometers andere lidstaten nog hebben?

Antwoord 8
De gemeente is verantwoordelijk voor het treffen van lokale maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren en kan daarbij overgaan tot het instellen van een milieuzone. Bij de besluitvorming worden proportionaliteit en draagvlak meegewogen. Gegevens over het aantal overschrijdingskilometers in andere EU lidstaten zijn niet beschikbaar.

Vraag 9
Hoe verhoudt de inzet van een milieuzone voor personenauto's zich tot de inzet op het Europese bronbeleid, eerdere ingenomen kabinetsstandpunten en de Autobrief 2?

Antwoord 9
Zoals in het antwoord op vragen 7 en 8 aangegeven zijn inzet op het Europese bronbeleid en de Autobrief II mede gericht op verbetering van de luchtkwaliteit. Hierdoor zal de luchtkwaliteit verbeteren, waardoor op termijn de behoefte aan additionele lokale maatregelen, zoals milieuzones, zal afnemen.

Vraag 10
Dient de inzet van een instrument als milieuzones voor personenauto's niet gelijktijdig met het NSL af te lopen, namelijk uiterlijk op 1 januari 2017? Of dient dit in ieder geval gekoppeld te worden aan een eindtermijn die verband houdt met de normen zoals opgenomen in het NSL, mede in het licht van de stelling van de toenmalig Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bij de begrotingsbehandeling 2015 dat milieuzones altijd een tijdelijk karakter hebben? Zo nee, waarom niet? Deelt u de mening dat het vreemd is om een dergelijk instrument in te voeren, dan wel uit te breiden, als nu al bijna overal in Nederland aan de gestelde luchtkwaliteitsnormen wordt voldaan?

Antwoord 10
Milieuzones hebben wat mij betreft inderdaad een tijdelijk karakter. Mede als gevolg van het Europees bronbeleid treedt een autonome verschoning van het wagenpark op, waarmee nut en noodzaak tot het instellen van een milieuzone naar verwachting geleidelijk zullen afnemen. Het is echter een keuze van de gemeente om een milieuzone in te voeren dan wel uit te breiden. Zij evalueert de effecten van de zones en zal mede op basis daarvan beslissen over continuering.

[6] Kamerstuk 30 175, nr. 101

Vraag 11
Hoe beoordeelt u het gebruik van het instrument milieuzones voor personenauto's door de gemeente Utrecht met het oog op vermindering van roet? Zijn daar in het kader van het NSL afspraken over gemaakt dan wel concrete doelstellingen over afgesproken? Zo ja, waar blijkt dat uit? Vindt u het dan niet gek dat vermindering van roetuitstoot nu gebruikt wordt ter rechtvaardiging van de invoering en uitbreiding van milieuzones? Kunt u in het kader van roetvermindering ook specifiek ingaan op de uitkomsten van onderzoek van ILASA, dat blijkens een rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) getiteld «luchtkwaliteit en gezondheidswinst» [7] de bron is waaruit blijkt dat met het huidige bronbeleid de roetuitstoot met 75% wordt verminderd ten opzichte van het jaar 2000? En dat houtstook na 2020 de voornaamste emissiebron van roet zal zijn? In hoeverre acht u dan de invoering van de milieuzone voor personenauto's nog proportioneel?

Antwoord 11
De argumenten om een milieuzone in te voeren zijn aan de gemeenten. Zij kunnen daarbij gezondheidsaspecten meenemen. Het rapport van het RIVM is mij bekend. Het is openbaar en kan door gemeenten worden betrokken bij de afweging in de besluitvorming rondom milieuzones. Het is verder aan de gemeenten om te beoordelen in hoeverre het invoeren van een milieuzone proportioneel is.

Vraag 12 en 13
Hoe beoordeelt u de milieuzones voor personenauto's in relatie tot de brief inzake het kabinetsbesluit tot het verlengen van het NSL[8] waarin staat «Voor een verdere verbetering van de luchtkwaliteit is verlaging van de achtergrondconcentratie nodig, hetgeen alleen mogelijk is als in heel Europa de emissies van luchtverontreinigende stoffen worden verminderd. Dit vereist een Europese en internationale (VN) aanpak»? Hoe verhoudt dit zich tot steeds meer voornemens van gemeenten om milieuzones uit te breiden naar personenauto's en brommers/snorfietsen? Hoe ziet u de inzet op het Europese bronbeleid? Deelt u de mening dat dit het meest effectieve middel is gebleken en dat daarnaast doorstroming van verkeer vanuit verkeersperspectief een belangrijke bijdrage levert?
Kunt u ook inhoudelijk ingaan op de volgende zinsnede uit de brief inzake verlenging van het NSL in relatie tot de invoering van gemeentelijke milieuzones voor personenauto's: «In Nederland is relatief snel sprake van luchtverontreiniging. Dit is het gevolg van de bijzondere geografische positie van Nederland, in het hart van het dichtstbevolkte gebied van Europa, tussen het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland, de zeer hoge verkeersintensiteit en de aanwezigheid van landbouw, intensieve veeteelt en veel industrie. Luchtverontreinigende stoffen worden veelal tot ver over de landsgrenzen meegevoerd, waardoor luchtverontreiniging in Nederland voor het grootste deel afkomstig is uit het buitenland»? Wat betekent dit concreet voor de invoering van dergelijke milieuzones voor personenauto's? Klopt de stelling dat fijnstof vooral van natuurlijke bronnen komt en uit het buitenland afkomstig is? Kunt u dit nader uitsplitsen of specificeren? Kunt u hierbij ook ingaan op welk gedeelte (diesel-)auto's hier nu en in de toekomst aan bijdragen?

Antwoorden 12 en 13
Europees bronbeleid is inderdaad een effectieve aanpak gebleken voor het verbeteren van de luchtkwaliteit. De luchtkwaliteit is hierdoor de afgelopen jaren sterk verbeterd. Helaas heeft het Europees bronbeleid bij dieselpersonen- en dieselbestelauto's de afgelopen jaren niet het gewenste effect gehad ten aanzien van de verlaging tot de uitstoot van stikstofoxiden op de weg. Dat is ook de reden dat nu op Europees niveau is besloten tot een nieuwe testprocedure, waarbij de emissies onder praktijkomstandigheden worden gemeten, de zogenaamde Real Driving Emissions testprocedure. Het

[7] RIVM «Luchtkwaliteit en gezondheidswinst», 25 april 2015, figuur 3, http://rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Uitgaven/Milieu_Leefomgeving/Gezondheidswinst_door_schonere_lucht
[8] Bijlage bij Kamerstuk 30 175, nr. 192, 17 december 2013, Kabinetsbesluit «Verlengen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)».

duurt nog een aantal jaren voordat deze nieuwe testprocedure zijn vruchten af gaat werpen.
Aangezien Europese normen alleen betrekking hebben op nieuwe voertuigen kan het nodig zijn om aanvullende maatregelen te treffen ten aanzien van oude voertuigen, zoals de keuze van het kabinet voor een verhoging van de motorrijtuigenbelasting (MRB) per 1 januari 2019. Het kabinet wil de problematiek van de luchtkwaliteit niet afwentelen op de steden. Tot dusver zijn de aanvullende maatregelen op stedelijk niveau nodig gebleken om lokale knelpunten in de steden op te lossen.
Driekwart van de fijn stof (PM10) emissie in Nederland is afkomstig van het buitenland of van natuurlijke bronnen zoals zeezout. Het aandeel wegverkeer bedraagt 5% (BRON: GCN rapportage 2015). De verwachting is dat door de verschoning van het wagenpark de fijnstof emissies zullen afnemen.

Vraag 14
Hoe beoordeelt u de inzet van milieuzones voor personenauto's in relatie tot het eigendomsrecht van een ieder en het in artikel 2, eerste lid, onder d van de Wegenverkeerswet 1994 (WvW) neergelegde beginsel dat regels gesteld kunnen worden om de vrijheid van het verkeer zoveel mogelijk te waarborgen? Hoe verhoudt een dergelijk instrument zich tot deze uitgangspunten? Deelt u de mening dat de inzet daarmee niet proportioneel is? Zo ja, wat betekent dit voor uw inzet in de bestuurlijke overleggen rondom het NSL?

Antwoord 14
Wanneer een gemeente voor een milieuzone kiest, weegt zij proportionaliteit en draagvlak mee. Het eigendomsrecht staat als zodanig niet in de weg aan het geven van verkeersregels door het Rijk en het plaatsen van verkeerstekens op grond van een verkeersbesluit door het bevoegd gezag. In het aangehaalde artikel staat geen algemeen beginsel dat de vrijheid van het verkeer zoveel mogelijk moet worden gewaarborgd. Deze bepaling moet gezien worden als een reden waarop het Rijk regels kan stellen op grond van de Wegenverkeerswet 1994.

Vraag 15
Deelt u de mening dat alle auto's die toegelaten zijn op de Nederlandse weg, APK-gekeurd zijn en alle daartoe verplichte wegenbelastingen betalen, op de Nederlandse wegen mogen rijden? Hoe beoordeelt u in dat licht de gemeentelijke milieuzones voor personenauto's? Op grond van welke afweging mag hiervan afgeweken worden? Hoe verhoudt zich dit tot de inzet op Europees bronbeleid, op bescherming van het eigendomsrecht en tot het recht op vrij verkeer?

Antwoord 15
De milieuzone is een beperkt afgebakend gebied dat door een gemeente wordt ingesteld ter verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Het is een tijdelijke maatregel voor lokale knelpunten die zich nu voordoen en hopelijk op termijn geen probleem meer vormen vanwege de autonome verschoning van het wagenpark. Ook worden verschillende ontheffingsmogelijkheden geboden. In de bestuursrechtelijke uitspraak inzake de Utrechtse milieuzone heeft de rechter geconcludeerd dat het college in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. Zie verder het antwoord op vraag 14.

Vraag 16
In hoeverre past het instrument volgens u op grond van artikel 2, eerste lid, van de WvW, waarin krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen worden gesteld die onder andere gericht zijn op het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer? Op grond van het tweede lid van dit artikel kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels voorts strekken tot onder andere het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer; hoe beoordeelt u de inzet van milieuzones voor personenauto's in relatie tot deze twee uitgangspunten? Hoe moeten deze volgens u worden afgewogen?

Antwoord 16
De rechter heeft beide artikelen in zijn uitspraak betrokken en geconcludeerd dat het college in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. De beide gronden die in de vraag worden genoemd hoeven niet in combinatie te worden gehanteerd en evenmin hoeft een onderlinge afweging tussen deze doeleinden te worden gemaakt.

Vraag 17
Vindt u het wenselijk dat binnen de huidige rechtspraktijk inzake een verkeersbesluit, het bestuursorgaan een ruime beoordelingsmarge toekomt, waarbij een bestuursorgaan niet de absolute noodzaak van een verkeersbesluit hoeft aan te tonen? Welke mate van beleidsvrijheid hebben bestuursorganen in deze? Hoe moeten deze zich verhouden tot het beginsel dat de vrijheid van verkeer zoveel mogelijk gewaarborgd moet worden en eigendomsrechten?

Antwoord 17
De rechtbank benadrukt in de uitspraak dat de afweging van alle betrokken belangen die bij het instellen van de zone een rol speelden in de gemeenteraad, heeft plaatsgevonden. De rechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht naar eigen inzicht aan die betrokken belangen toe te kennen. De rechter toetst alleen of het besluit dat de gemeente heeft genomen redelijk is. Dit geeft de mate van beleidsvrijheid aan die bestuursorganen hebben. Het is moeilijk voorstelbaar dat de rechter gaat toetsen op de absolute noodzaak van een verkeersbesluit, mede vanwege alle verschillende belangen die binnen de Wegenverkeerswet 1994 een rol kunnen spelen.

Vraag 18
Wat zijn de effecten van de gemeentelijke milieuzone in Utrecht voor personenauto's tot op heden op de luchtkwaliteit? Klopt de stelling van de gemeente Utrecht dat de lucht met het weren van de dieselauto's van vóór 2001 30 procent schoner is geworden? Is dit uit te splitsen naar fijnstof en stikstof? Welke mogelijke alternatieven zijn er onderzocht ten behoeve van verbetering van de luchtkwaliteit, zoals meer P+R plekken en verdere verbetering van de verkeersdoorstroming?

Antwoord 18
De gemeente Utrecht verwacht op korte termijn te komen met een evaluatie van de effecten van de milieuzone. In het proces rondom de besluitvorming zijn alle mogelijke maatregelen in kaart gebracht en afgewogen door de gemeente Utrecht, waaronder P+R plekken en verdere verbetering van de verkeersdoorstroming.

Vraag 19
Heeft u inzicht in andere lokale maatregelen die ingezet zijn ter verbetering van de luchtkwaliteit? In hoeverre heeft verschoning van het stads- en streek vervoer geleid tot verbetering van de luchtkwaliteit? Is hier onderzoek naar gedaan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de resultaten hiervan?

Antwoord 19
Deze maatregelen zijn door de gemeente Utrecht doorgelicht en het resultaat daarvan is terug te vinden op hun website[9]. Daaruit komt naar voren dat met deze maatregel de luchtkwaliteit flink verbeterd kan worden.

Vraag 20
In hoeverre heeft de aangepaste oldtimerregeling die per 1 januari 2014 is ingesteld invloed gehad op de luchtkwaliteit? Is hier onderzoek naar gedaan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn hiervan de resultaten?

---

[9] Zie: http://www.utrecht.nl/milieu/luchtkwaliteit/documenten/

Antwoord 20
De effecten van oldtimers op de luchtkwaliteit zijn onderzocht door het Planbureau voor de Leefomgeving. De resultaten zijn te vinden in het rapport «Milieueffecten van oldtimers» uit 2012[10]. De effecten van aanpassing van de fiscale behandeling van oldtimers zijn onderzocht in de TNO rapporten over de in- en uitstroom van auto's in het Nederlandse wagenpark[11]. In de notitie «Ontwikkeling import en export oldtimers in 2012 en 2013» van 15 oktober 2013 die op deze site te vinden is, wordt expliciet op deze effecten ingegaan. Deze effecten zijn ook in het jaarrapport over 2014 (TNO 2014 R10643) opgenomen.

Vraag 21
Deelt u de mening dat in het kader van kosteneffectiviteit, kennisdeling en transparantie richting de belastingbetaler inzichtelijk moet zijn wat de effecten in relatie tot de kosten van de maatregelen in het NSL van 320 miljoen euro zijn, waarvan bijna 65 miljoen euro aan de gemeente Utrecht is toegekend?

Antwoord 21
Ja, zoals deze wordt ingevuld via het Jaarverslag IenM en de NSL monitoringsrapportage. Voor de gemeente Utrecht zijn de financiële middelen toegekend voor een breed pakket van maatregelen, zoals verschillende maatregelen om de doorstroming te verbeteren, aanleggen van nieuwe transferia en het verbeteren van het gebruik van transferia, verplaatsing touringcarterminal, invoeren schonere bussen, stimuleren fietsgebruik, milieuzonering, communicatie- en gedragscampagne over luchtkwaliteit, verschonen eigen wagenpark en optimaliseren goederenvervoer.

Vraag 22
Kunt u een overzicht geven van de uitstoot van Volkswagen Lupo 3L 1.2tdi uit 2000 versus een Landrover Discovery 2.5TD5 HSE uit 2003 of een Renault Clio 1.0 diesel uit 2000 versus een Volkswagen Touareg 2.5 diesel uit 2002?

Antwoord 22
De emissieprestaties van individuele modellen auto's zijn niet beschikbaar. Wel
kan een emissievergelijking worden gemaakt van Euroklasse 2 en 3 van een zuinige, kleine dieselauto met 1.0 – 1.2 liter motor met een gewicht van 1.000 kg ten opzichte van een zware terreinwagen met een 2,5 liter dieselmotor en gewicht van 2.200 kg. TNO schat deze emissies als volgt in:

Uitstoot	Bouwjaren 1996–2001 (Euro-2)			Bouwjaren 2000- 2005 (Euro-3)		
	NO_x [mg/km]	Fijn stof [mg/km]	CO_2 [g/km]	NO_x [mg/km]	Fijn stof [mg/km]	CO_2 [g/km]
Compacte dieselauto van ongeveer 1.000 kg met 1.0–1.2 liter motor	600 – 800	26–51	110–150	600 – 800	20–35	110–150
Terreinwagen met van ongeveer 2.200 kg 2.5 liter dieselmotor	600 – 800	26–51	250–310	600 – 800	20–35	250–310

[10] Zie: http://www.pbl.nl/publicaties/2012/milieueffecten-van-oldtimers
[11] Zie:https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/leefomgeving/mobility-logistics/schone-mobiliteit/nederlands-wagenpark-onderhevig-aan-veranderingen/